



10 ANS DE GUERRE CONTRE LE TERRORISME ISLAMISTE

10 ANS APRES CHARLIE HEBDO : QUEL BILAN ?

Par Matthieu HOCQUE, Directeur adjoint des Etudes du Millénaire



AVANT-PROPOS

En janvier 2015, la France était frappée au cœur par une vague d'attentats terroristes sans précédent, débutant avec l'attaque tragique contre *Charlie Hebdo*. Ce massacre, suivi par ceux de l'Hyper Cacher et du Bataclan, a marqué un tournant historique dans la lutte contre le terrorisme en France et au-delà.

En causant la mort de plus de 260 personnes en France depuis l'attentat de *Charlie Hebdo*, le 7 janvier 2015, **le terrorisme islamiste est le terrorisme le plus meurtrier depuis la guerre d'Algérie**. Seulement, l'ampleur de cette terreur et la difficulté des pouvoirs publics à appréhender les menaces ont traumatisé une nouvelle génération née entre 1996 et 2010. En effet, la génération Z est plus encline à changer ses comportements à cause du terrorisme que les générations précédentes, au point de consentir à abandonner une partie de ses libertés. Cette « génération attentats » symbolise le déclin occidental qui a pourtant érigé la défense des libertés fondamentales comme un pilier de son modèle de société.

En effet, 10 ans plus tard, **alors que le pays commémore cet anniversaire douloureux, il est essentiel d'examiner les résultats de cette « guerre contre le terrorisme »** qui a redéfini les priorités sécuritaires, les libertés publiques et la place de la République dans un monde en mutation.

Depuis 2017, date de la fin de l'état d'urgence, la France a subi 12 attentats terroristes islamistes. **Elle s'est habituée à vivre avec le terrorisme islamiste, mais s'est-elle réellement préparée aux mutations de celui-ci ?**

En premier lieu, nous reviendrons sur la décennie de « guerre contre le terrorisme » avant d'en dresser le bilan d'un point de vue des politiques publiques pour ensuite établir une nouvelle doctrine pour la décennie qui s'ouvre (2025-2035) tant d'un point de vue national qu'international.

AVANT-PROPOS	2
<i>2015-2025 : LE TERRORISME, UNE MENACE GLOBALE.....</i>	<i>4</i>
2015 : UNE ANNEE NOIRE.....	4
LA FRANCE MENACEE DANS SON ESSENCE.....	4
UNE SOCIETE PAR TOUT À FAIT UNIE.....	8
2025 : DE NOUVELLES MENACES	10
UNE RECONFIGURATION DU TERRORISME ISLAMISTE DANS LE MONDE.....	10
DE NOUVEAUX TYPES D'ATTENTATS	11
<i>BILAN DE LA « GUERRE CONTRE LE TERRORISME ».....</i>	<i>13</i>
AU NIVEAU INTERNATIONAL	13
LES INTERVENTIONS MILITAIRES	13
LES OPERATIONS SPECIALES ET LES ASSASSINATS CIBLES.....	14
AU NIVEAU NATIONAL	15
BILAN DE L'ÉTAT D'URGENCE.....	15
BILAN DE LA LUTTE CONTRE LE TERRORISME SUR NOTRE SOL.....	18
<i>REDEFINIR UNE NOUVELLE DOCTRINE POUR LA DECENNIE.....</i>	<i>20</i>
PREMIER SOUS-TITRE.....	Erreur ! Signet non défini.
SECONDE SOUS-TITRE	Erreur ! Signet non défini.
SI BESOIN SOUS-SOUS-TITRE.....	Erreur ! Signet non défini.
SI BESOIN SOUS-SOUS-TITRE.....	Erreur ! Signet non défini.
TROISIÈME SOUS-TITRE.....	Erreur ! Signet non défini.
CONCLUSION.....	24

2015-2025 : LE TERRORISME, UNE MENACE GLOBALE

2015 : UNE ANNEE NOIRE

LA FRANCE MENACEE DANS SON ESSENCE

L'année 2015 est un tournant historique pour la France face au terrorisme. En effet, depuis les attentats de Charlie Hebdo et de l'hypercashier de janvier 2015, la France est menacée dans son essence. Si elle avait déjà subi, par le passé, des attentats terroristes, la menace était plutôt épisodique et entièrement reliée à des contextes géographiques précis (notamment le contexte algérien des années 1990). Désormais, elle doit affronter une menace de nature globale contre ce qu'elle est, **qui l'oblige à déployer simultanément et de façon coordonnée une action nationale et internationale, mais aussi militaire et civile.**

Tout d'abord, il convient de revenir sur les faits : deux séries d'attentats qui sont d'une ampleur et d'un registre nouveaux.

Les attentats de janvier 2015 :

Il y a 10 ans, les 7, 8 et 9 janvier 2015, une série d'attaques terroristes frappe le pays. Elle débuté par l'attaque des locaux de l'hebdomadaire satirique Charlie Hebdo, orienté à gauche. Le 7 janvier 2015, aux alentours de 11h30, les frères Saïd et Chérif Kouachi, armés de fusils d'assaut Kalachnikov, s'introduisent au siège de Charlie Hebdo, situé au 10 rue Nicolas-Appert dans le 11e arrondissement de Paris. Leur objectif : **punir les dessinateurs et rédacteurs responsables de la publication de caricatures de Mahomet, jugées blasphématoires par les terroristes affiliés à Al-Qaïda dans la péninsule arabique (AQPA).**

Les assaillants ouvrent le feu dans une réunion de la rédaction, tuant 12 personnes, **dont des figures emblématiques et regrettées de la presse satirique : Cabu, Charb, Wolinski, Tignous et Honoré**. Parmi les victimes figurent également Elsa Cayat, psychanalyste et chroniqueuse, ainsi que l'économiste Bernard Maris. Deux policiers, Franck Brinsolaro, chargé de la protection de Charb, et Ahmed Merabet, intervenu sur les lieux, sont également abattus. **Les deux frères parviennent à s'enfuir en criant « Nous avons vengé le prophète ! ».**

Le lendemain, **le 8 janvier, Amedy Coulibaly tue une policière municipale, Clarissa Jean-Philippe, à Montrouge**. Coulibaly, lié aux frères Kouachi et se réclamant de l'État islamique, projette une attaque encore plus meurtrière. Le 9 janvier, **il prend en otage les clients et employés d'un supermarché casher à la Porte de Vincennes, tuant 4 personnes de confession juive : Yohan Cohen, Philippe Braham, François-Michel Saada et Yoav Hattab**. Pendant ce temps, les Kouachi sont localisés dans une imprimerie à Dammartin-en-Goële, en Seine-et-Marne. Après une longue traque policière, **ils sont abattus lors d'une intervention du RAID le 9 janvier**. Simultanément, le GIGN donne l'assaut contre le supermarché casher, abattant Coulibaly. **Au total, ces attaques coûtent la vie à 17 personnes.**

Les conséquences de ces attentats sont immédiates et profondes. En France, un mouvement de solidarité sans précédent se manifeste, avec notamment **la manifestation du 11 janvier qui rassemble 4 millions de personnes dans tout le pays**. Le slogan « Je suis Charlie » devient un symbole mondial de défense de la liberté d'expression. Ces attaques révèlent également des failles dans les dispositifs de sécurité, notamment concernant la surveillance des individus radicalisés.

Les attentats de septembre 2015 :

Oubliée de la mémoire, **une nouvelle attaque terroriste secoue la France le 25 septembre 2015 en ciblant Charlie Hebdo**. Ce jour-là, un homme armé d'un couteau attaque plusieurs personnes près de l'ancien siège de l'hebdomadaire satirique. Cette attaque intervient dans un contexte particulier : **le procès des attentats de janvier 2015 vient de s'ouvrir le 2 septembre 2015**. Charlie Hebdo republie à cette occasion les caricatures controversées de Mahomet en couverture. Le gérant de l'hebdomadaire, Laurent "Riss" Sourisseau, explique que cette démarche vise à affirmer leur liberté de publier et leur résilience face à la violence.

L'assaillant, un ressortissant pakistanais de 25 ans, attaque 2 personnes travaillant pour la société de production Premières Lignes, située dans le même bâtiment que l'ancien siège de Charlie Hebdo. Les victimes, grièvement blessées, survivent grâce à une intervention rapide des secours. L'assaillant est arrêté peu après son forfait, près de la place de la Bastille. A nouveau, c'est la liberté d'expression et le droit au blasphème dans une société laïcisée qui a été attaquée à cet occasion.

Les attentats du 13 novembre 2015 :

Le 13 novembre 2015, une série d'attaques terroristes sans précédent frappe Paris et sa banlieue, faisant 130 morts et plus de 400 blessés. Ces attaques, revendiquées par l'organisation l'État islamique (EI), visent l'essence même de la France : la vie parisienne en terrasse, la vie festive et touchant indifféremment toutes les catégories sociales, tous les âges et toutes les confessions.

Les attentats commencent à 21h20, lorsque trois kamikazes se font exploser près du Stade de France, situé à Saint-Denis, au nord de Paris. Le président français, François Hollande, présent au stade pour assister à un match de football entre la France et l'Allemagne, est rapidement évacué. Bien que ces

explosions causent relativement peu de victimes directes (un mort et plusieurs blessés), elles marquent le début d'une soirée de terreur.

Pendant ce temps, plusieurs groupes d'assailants armés de fusils d'assaut Kalachnikov ouvrent le feu sur des terrasses de cafés et de restaurants dans les 10^e et 11^e arrondissements de Paris. Les fusillades, qui durent quelques minutes, visent des lieux animés, parmi lesquels Le Carillon, Le Petit Cambodge, La Belle Équipe, et La Casa Nostra. Ces attaques font des dizaines de morts et de blessés, semant la panique dans ces quartiers réputés pour leur convivialité.

La violence atteint son paroxysme au Bataclan, une salle de concert où se produit le groupe de rock américain Eagles of Death Metal. Vers 21h40, trois terroristes armés font irruption dans la salle, ouvrant le feu sur le public et prenant les spectateurs en otage. **L'attaque dure plusieurs heures, les assailants assassinant froidement 90 personnes.** Vers minuit, les forces de l'ordre donnent l'assaut, abattant les terroristes et libérant les otages survivants. L'horreur du Bataclan, retransmise en direct par les médias, devient le symbole de cette soirée meurtrière.

Les enquêtes révèlent rapidement que ces attaques ont été orchestrées depuis la Syrie par l'État islamique, avec la participation de cellules dormantes basées en Belgique. Parmi les auteurs identifiés figurent **Abdelhamid Abaaoud**, considéré comme le cerveau de l'opération, et **Salah Abdeslam**, seul membre du commando à avoir survécu, capturé après plusieurs mois de cavale. Son procès a été fait l'année dernière, marquant un tournant puisque c'était la première fois que l'on jugeait directement un terroriste ayant tué commis des attaques.

UNE SOCIÉTÉ PAR TOUT À FAIT UNIE

La France reste marquée par l'année 2015, qui a profondément redéfini le rapport du pays à la sécurité, à la laïcité et à la liberté d'expression. Si elle a marqué l'inconscient collectif, force est de constater qu'elle a aussi démontré que toute la société ne pensait pas dans le même sens quant à la condamnation des motifs des terroristes islamistes. En effet, certaines réactions ont montré que cette unité n'était pas totale.

Tout d'abord, il y a eu de nombreux incidents lors des minutes de silence organisées dans les établissements scolaires après les attentats de janvier 2015. Selon un rapport du ministère de l'Éducation nationale, environ 200 incidents ont été signalés dans les écoles et les lycées, notamment des refus d'élèves de participer aux hommages ou des propos justifiant les attaques contre Charlie Hebdo¹. Ces incidents ont été plus fréquents dans des établissements situés dans les quartiers prioritaires de la ville (QPV), qui voient l'accroissement des séparatismes et de la présence de nombreux français d'origine musulmane au sein desquels une partie questionnait les caricatures de Charlie. De plus, une enquête menée par le Syndicat national des personnels de direction de l'Éducation nationale (SNPDEN) a révélé que les proviseurs de 25% des établissements interrogés avaient rapporté des tensions ou des incidents lors de ces moments de recueillement. Certains élèves ont refusé de considérer les victimes de Charlie Hebdo comme des innocents, arguant que les caricatures avaient offensé leur foi créant un débat sur la liberté d'expression, le respect des croyances religieuses et les principes de laïcité².

Deuxième point, si le slogan « Je suis Charlie » a rapidement été adopté par des millions de personnes comme symbole de défense de la liberté d'expression, il a également été critiqué. Une partie de la population, notamment dans certains milieux musulmans, a ressenti un malaise face à

¹ **Ministère de l'Éducation nationale** (2015). *Rapport sur les incidents lors des minutes de silence dans les établissements scolaires*. Paris : ministère de l'Éducation nationale.

² **Laurent Bouvet** (2015). *Laïcité, valeurs républicaines et fractures sociales après les attentats de 2015*. Paris : Presses universitaires de France.

l'adhésion à ce slogan, y voyant une injonction à soutenir des caricatures qu'ils jugeaient blasphématoires. Cette réticence a été mise en évidence par plusieurs sondages. Un sondage mené par l'institut IFOP en janvier 2015 a révélé que **42% des Français musulmans interrogés considéraient que les caricatures de Charlie Hebdo étaient une provocation inutile**. En revanche, **57% des Français de confession musulmane ont condamné sans réserve les attentats, mais 25% étaient plus nuancés, estimant que les victimes avaient pris des risques en publiant de telles caricatures**³. Des slogans comme « Je ne suis pas Charlie » ont été proférés en opposition à la réaction de la société.

Enfin, dernier point, après les attentats, **les théories du complot se sont répandues rapidement**, notamment parmi les jeunes et dans certaines communautés. Selon une étude de l'IFOP publiée en 2015, **près de 20% des Français croyaient que les attentats avaient été orchestrés ou manipulés par le gouvernement pour justifier des politiques sécuritaires**⁴. Ce scepticisme était particulièrement présent chez les 18-24 ans, où le taux atteignait 31%⁵. Pour certains, l'aspect unanime de la réponse dans les médias et au niveau des politiques a pu renforcer l'idée d'un complot général alimenté par le Gouvernement.

Comment expliquer que des jeunes Français puissent être enrôlés dans une idéologie qui tue leurs camarades d'école ? Malheureusement, **la liberté occidentale et l'originalité laïque du modèle français convainquent moins les jeunes générations de Français de confession musulmane**. Selon une étude IFOP parue en 2020, **74% des jeunes Français de confession musulmane mettent les lois islamiques devant les lois de la République, contre 25% de leurs aînés**⁶.

³ IFOP (2015). *Enquête sur les perceptions des attentats de janvier 2015 et le slogan "Je suis Charlie"*. Paris : Institut français d'opinion publique.

⁴ Observatoire du conspirationnisme (2015). *Les théories du complot après les attentats de janvier et novembre 2015*. Rapport annuel.

⁵ Ibid.

⁶ FOP (2020). *Les Français et les caricatures de Charlie Hebdo : 5 ans après l'attentat*. Rapport d'enquête 2019 pour Charlie Hebdo, publié le 31 août 2020.

2025 : DE NOUVELLES MENACES

Depuis 2015, la France s'est habituée à vivre avec le terrorisme au quotidien en déclarant par l'intermédiaire de François Hollande, « la guerre contre le terrorisme ». La **diversification des menaces islamistes et la multiplication des attentats** expliquent cela.

UNE RECONFIGURATION DU TERRORISME ISLAMISTE DANS LE MONDE

En 2015, **la lutte contre le terrorisme islamiste était concentrée sur un adversaire principal : l'État islamique (EI)**. Né dans le vide laissé par la destruction de l'État irakien à la suite de l'intervention américaine de 2003 et ayant pris de l'ampleur en Syrie dans le chaos du Printemps arabe, l'EI incarnait une menace transnationale⁷. Cette organisation, prétendant être un califat mondial, avait à son apogée territoriale en 2014-2015 un territoire étendu sur 2 pays (Irak et Syrie), administrant plusieurs millions de personnes et gérant une économie de guerre fondée sur le pétrole, l'extorsion, et le commerce illicite. On se souvient également des drames culturels de l'EI notamment la destruction des bibliothèques ou des œuvres préislamiques comme à Mossoul⁸.

Sa stratégie terroriste visait à étendre son influence par des attentats spectaculaires. **Les attaques du Bataclan à Paris (13 novembre 2015), d'Orlando aux États-Unis (12 juin 2016), et de Londres (22 mars 2017)**, parmi d'autres, ont mobilisé les grandes puissances contre un ennemi commun. **Le Conseil de sécurité de l'ONU**, composé de la France, des États-Unis, du Royaume-Uni, de la Russie et de la Chine, **s'est retrouvé unanime dans son objectif de détruire l'État islamique**. En effet, la Russie a aussi été touchée par l'EI, notamment sa branche Caucase, lors des attentats de

⁷ **Institut Montaigne** (2019). *Terrorisme islamiste : cartographie et tendances globales*. Paris : Institut Montaigne.

⁸ **Gallup** (2017). *Analysis of the Fall of ISIS Territories: Military and Humanitarian Impacts*. Washington D.C. : Gallup International.

Moscou (29 mars 2010) ou de Saint Pétersbourg (29-30 décembre 2017). La Chine l'a aussi été dans la province du Xinjiang (1^{er} mars 2014).

Cette rare convergence s'est traduite par des frappes aériennes massives et des opérations au sol conduites par des forces locales soutenues par la coalition internationale contre Daesh en Irak et en Syrie à laquelle la Russie. Ainsi dès 2017, **l'EI a perdu l'essentiel de son territoire, notamment avec la chute de Mossoul (juillet 2017) et de Raqqa (octobre 2017)**, considérée comme sa capitale *de facto*. Selon des estimations des Nations unies, **les effectifs de l'organisation sont passés de 40 000 combattants à leur apogée à moins de 10 000 en 2021, dispersés en cellules clandestines**⁹.

En revanche, **la disparition territoriale de l'État islamique n'a pas éliminé la menace terroriste**. Elle a entraîné une reconfiguration où le djihadisme mondial n'est plus centralisé mais diffus. L'inspiration des attaques provient désormais de plateformes en ligne et d'idéologies propagées par des acteurs étatiques et non étatiques. On est donc loin de la logique « en réseau » de combattants formés et entraînés là où Daesh contrôlait des territoires.

DE NOUVEAUX TYPES D'ATTENTATS

Cette diversification de la menace a généré de nouveaux types d'attentats. Les attentats de *Charlie Hebdo* sont des attaques stratégiques ciblées contre des valeurs françaises (liberté d'expression, laïcité). Les tueries de masse du 13 novembre 2015, au Bataclan et sur des terrasses de cafés parisiens, ou du 14 juillet 2016, sur la Promenade des Anglais à Nice, ont surtout vocation de semer la terreur au sein de toute la population.

Si ce type d'attentats spectaculaires sont devenus plus rares en Europe, la menace subsiste sous des formes différentes. Des attaques isolées, souvent perpétrées par des individus radicalisés en ligne, continuent de se produire, comme en témoigne l'assassinat de Samuel Paty en France (2020) ou

⁹ **Rapport de l'ONU (2017). Les capacités résiduelles de l'État islamique après la chute de Raqqa.** Conseil de sécurité des Nations unies.

Dominique Bernard (2023). Les attaques isolées sur des cibles « aléatoires » sont plus fréquentes, comme à Annecy l'été dernier ou en Isère en 2020. Ces derniers attentats sont le symbole d'un risque terroriste qui touche désormais tout le territoire, notamment les villes moyennes et non plus seulement les grandes métropoles.

Conséquence de cela, **les ennemis de l'intérieur ont des profils plus diversifiés aujourd'hui**. En 2015, il s'agissait de terroristes étrangers provenant de pays étrangers, ou de Français issus de l'immigration recrutés et formés, soit à distance via les réseaux sociaux, soit directement sur les théâtres d'opération du djihad en Syrie et en Irak par des groupes terroristes comme l'État islamique. Cela répondait davantage à une logique de réseau. En 2023, ce n'est plus toujours le cas. En effet, **l'apparition d'individus isolés rend leur surveillance plus ardue. Identifier la cible, le motif exact ou encore le momentum du passage à l'acte diversifie la menace et crée un « djihadisme d'atmosphère » au sens de Gilles Kepel¹⁰**.

Ce « *djihadisme d'atmosphère* » rend le terrorisme islamiste impossible à appréhender comme en 2015. Après les événements du 13 novembre 2015 ayant fait 131 victimes, le président François Hollande avait décrété un état d'urgence donnant des moyens exceptionnels à l'administration pour museler les réseaux terroristes. La saisie d'armes lourdes, les perquisitions administratives pour se passer de la décision d'un juge, les assignations à résidence, ou les moyens de surveillance accrus étaient utiles pour appréhender des réseaux. Or, **le glissement vers un terrorisme low cost, avec ses profils isolés dotés de moyens rudimentaires (couteaux ou véhicules) rend la menace plus difficile à anticiper**. Ces individus sont à la marge de la société, déjà présents sur le sol européen et français, et ont leur propre logique de passage à l'acte qui peut reposer sur un événement national, international ou encore lié à leur situation personnelle, comme pour l'assassinat de Dominique Bernard à Arras.

¹⁰ **Kepel, Gilles** (2021). *Le Prophète et la Pandémie : du Moyen-Orient au djihadisme d'atmosphère*. Paris : Gallimard.

BILAN DE LA « GUERRE CONTRE LE TERRORISME »

AU NIVEAU INTERNATIONAL

Depuis 2015, la France a intensifié sa lutte contre le terrorisme sur la scène internationale incluant des **interventions militaires et des opérations spéciales ciblées**¹¹.

LES INTERVENTIONS MILITAIRES

La réponse de la France au Moyen-Orient a été d'accentuer sa participation à la coalition internationale contre Daesh en Irak et en Syrie à travers l'Opération Chammal¹², initiée en septembre 2014. La France a mené des frappes aériennes, des missions de reconnaissance et a fourni un soutien aux forces locales. La France collabore étroitement avec ses alliés au sein de l'OTAN, de l'Union européenne et des Nations unies pour coordonner les efforts de lutte contre le terrorisme.

En outre, la France s'illustre dans la guerre contre le terrorisme avec l'Opération Barkhane (2014-2022), initiée en août 2014 après la fin de l'Opération Épervier visant à sauver le Mali d'AQMI. En effet, cette opération visait à lutter contre les groupes armés terroristes au Sahel, couvrant cinq pays : Mauritanie, Mali, Burkina Faso, Niger et Tchad. À son apogée, **Barkhane mobilisait environ 5 100 militaires français, soit la moitié des militaires français mobilisés à l'étranger**¹³.

¹¹ Cairn.info (2021). *L'action extérieure de la France depuis 2015*. Paris : Cairn.info.

¹² Ministère des Armées (2023). *Lutte contre le terrorisme : Opération Chammal et engagement français au Moyen-Orient*. Paris : Ministère des Armées.

¹³ Ministère des Armées (2022). *Opération Barkhane : bilan et perspectives*. Paris : Ministère des Armées.

LES OPERATIONS SPECIALES ET LES ASSASSINATS CIBLES

Les assassinats ciblés, souvent désignés comme des "éliminations ciblées" dans le langage militaire, ont gagné en importance après les attentats de 2015. Depuis 2015, **la France en intensifie le recours pour lutter contre le terrorisme international**. Ces actions, menées par les forces spéciales ou par des frappes précises, visent à neutraliser des individus identifiés comme des menaces directes à la sécurité nationale ou internationale. Selon des révélations, **entre 2013 et 2016, une quarantaine de cibles ont été exécutées à l'étranger par les forces spéciales et l'armée française, souvent en collaboration avec des partenaires internationaux**¹⁴.

Cette stratégie repose sur l'identification précise de cibles jugées prioritaires, souvent des chefs de groupes terroristes ou des logisticiens clés. La France, bien qu'historique défenseur du droit international, a progressivement adopté cette méthode pour faire face à des situations asymétriques où les opérations classiques seraient inefficaces ou trop coûteuses. **La France mobilise ses forces spéciales, notamment le Commandement des Opérations Spéciales (COS)**, pour mener ces actions.

Les missions impliquent souvent¹⁵ :

- **L'usage de drones armés** depuis l'acquisition de drones Reaper. Les forces françaises disposent d'un outil de précision permettant de frapper des cibles sans engager directement des troupes au sol.
- **Les frappes aériennes** qui peut être mise à profit soit en support, soit en bombardement de positions des leaders de l'État islamique.
- **Les unités d'intervention au sol** avec les commandos, comme ceux du 1er RPIMa ou du GIGN, régulièrement déployés pour capturer ou tuer des figures clés.

¹⁴ **Justice Info** (2016). *Les éliminations ciblées : une méthode de guerre à part entière*. Paris : Justice Info.

¹⁵ **Grotius International** (2018). *La légalité des assassinats ciblés au regard du droit international humanitaire*. Paris : Grotius International.

Citons deux exemples emblématiques : Abdelhamid Abaaoud en 2015 et Adnane Abou Walid al-Sahraoui en 2021. Le premier, identifié comme le cerveau des attentats du 13 novembre à Paris, a été localisé et tué lors d'une opération à Saint-Denis quelques jours après les attaques. Bien que l'intervention ait mobilisé des forces de police et non des forces spéciales, elle illustre la priorité accordée à l'élimination rapide des figures majeures. Le second, chef de l'État islamique au Grand Sahara (EIGS), a été tué par une frappe française au Sahel. Sa neutralisation a marqué une victoire majeure dans la lutte contre le terrorisme dans cette région.

Depuis 2015, la France a réalisé des dizaines d'éliminations ciblées et très efficaces pour affaiblir les organisations terroristes souvent centralisées autour d'une chaîne de commandement. Toutefois, cette stratégie ne peut constituer une solution unique. La prévention de la radicalisation et le développement économique dans les zones touchées par le terrorisme sont essentiels pour compléter ces actions. Ainsi, bien que controversée, la stratégie des assassinats ciblés demeure un élément central de la lutte contre le terrorisme.

AU NIVEAU NATIONAL

Cette action internationale et militaire est également complétée d'une action intérieure, associant militaires et forces de sécurité civile dans le cadre d'une diversification des menaces.

BILAN DE L'ÉTAT D'URGENCE

Les attentats de Paris et de Saint-Denis le 13 novembre 2015, qui ont fait 130 morts et des centaines de blessés, **ont conduit le gouvernement à immédiatement déclarer l'état d'urgence dès le 14 novembre**. Ce dispositif permet de restreindre les libertés publiques pour assurer la sécurité. Il s'appuie sur une demande des Français de davantage de protection face à l'effroi des attentats de novembre 2015. Comme tout état d'urgence, celui-ci doit être voté dans un délai de 20 jours par le Parlement pour pouvoir être

prolongé. **Une loi adoptée le 20 novembre a prorogé l'état d'urgence pour trois mois et a élargi les pouvoirs conférés aux autorités, puis après les attentats de Nice en juillet 2016.**

Les mesures de l'état d'urgence ont eu trois grands périmètres d'utilisation :

1. La **restriction de libertés publiques** lorsque les personnes ou mouvements font apparaître un risque trop important de troubles à l'ordre public avec comme mesures phares : les assignations à résidence de personnes présentant un risque pour la sécurité ou encore l'interdiction de certaines manifestations publiques ;
2. Le **désarmement de personnes, de territoires ou d'organisations** susceptibles de présenter un risque pour le pays avec l'autorisation des perquisitions administratives sans autorisation judiciaire afin de pouvoir saisir notamment près de 6 000 armes à feu dans les quartiers le weekend du 13 novembre.
3. La **fermeture des lieux d'entrisme** notamment les associations liées à des activités terroristes pouvaient être dissoutes sur simple décision du conseil des ministres.

Seulement, l'état d'urgence n'enraye pas les attentats et la menace s'intensifie en Europe. François Hollande et Bernard Cazeneuve cherchent à anticiper les menaces en faisant voter deux nouvelles lois :

- **La loi du 22 mars 2016 pour la sécurité dans les transports** autorisant les agents de la SNCF et de la RATP à procéder à des palpations de sécurité et des fouilles aléatoires afin de prévenir les attentats sur les réseaux ferroviaires et dans les lieux de transit.
- **La loi du 3 juin 2016 sur le renforcement des moyens d'investigation** introduisant des outils avancés pour les enquêtes anti-terroristes. Par exemple, elle autorise les perquisitions de nuit et l'utilisation de dispositifs IMSI-catcher pour intercepter les communications mobiles et renforcer la précision de la surveillance des réseaux terroristes.

La fin de l'état d'urgence en octobre 2017, soit 2 ans après son entrée en vigueur, oblige les pouvoirs publics à transformer certaines mesures utiles

mais temporaires en mesures pérennes. Ainsi, **la loi d'octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme (SILT)** a pérennisé une petite dizaine de mesures de l'état d'urgence. Citons :

- Les **assignations à résidence sont transformées en mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance (MICAS)** et permettent d'imposer à une personne suspectée de représenter une menace grave pour la sécurité publique. Elles sont soumises à trois conditions prévues par la loi à cet effet : une obligation de demeurer dans un périmètre géographique déterminé (équivalent à une assignation à résidence) (1) ; une obligation de se présenter régulièrement aux autorités (2) et l'interdiction de contacter certaines personnes ou de se rendre dans certains lieux (3).
- L'autorisation accordée aux préfets de circonscrire des **périmètres de protection** dans lesquelles les forces de l'ordre ont le droit de contrôler l'identité des personnes et de fouiller des bagages ou effectuer des palpations de sécurité. Ces périmètres sont utiles dans certains lieux sensibles (gares, monuments, etc.) ou à des moments spécifiques (marchés de Noël, événements sportifs ou culturels, etc.).
- La **fermeture des lieux de culte** par les autorités administratives pour une durée maximale de six mois, si des discours ou activités y incitent à la haine, à la violence, ou justifient des actes terroristes.
- La **consultation des données des passagers aériens** (PNR) a été pérennisée. Ce fichier contient des informations sur les vols et les passagers, utilisées pour détecter les déplacements liés au terrorisme.
- La possibilité de **contrôler des zones frontalières dans une bande de 20 km autour des frontières** et dans les ports, aéroports, ou gares internationales, sans qu'un contrôle systématique ne soit requis.
- Les **perquisitions administratives n'entrent pas dans le droit commun, mais certaines dispositions spécifiques** autorisées par la loi le sont, notamment **l'inspection de domiciles en cas de risque grave** (dans des conditions encadrées par le juge) et la **saisie de dispositifs informatiques dans des enquêtes liées au terrorisme**.
- **Les premiers pas de la surveillance numérique, algorithmes et de l'utilisation de la vidéoprotection.** Les techniques de renseignement,

incluant le recours à des **algorithmes pour analyser les communications électroniques**, ont été renforcées et pérennisées. L'utilisation de ces algorithmes permet d'identifier des comportements suspects dans les métadonnées des communications. L'utilisation de **caméras augmentées** (équipées d'intelligence artificielle) a été autorisée à titre expérimental par la loi sur les Jeux Olympiques de 2024 pour détecter des comportements anormaux.

- **La surveillance des sortants de prison** notamment grâce aux mesures administratives de surveillance (MICAS) qui peuvent s'appliquer *de facto* aux condamnés pour des faits terroristes après leur sortie de prison. Ces mesures comprennent des obligations de pointage et des interdictions de fréquentation de certains lieux.
- **L'harmonisation de l'usage des armes** entre les forces de sécurité (policiers, gendarmes, militaires, douaniers) considérant que désormais même des policiers peuvent se retrouver sur des théâtres de guerre comme le Bataclan. Désormais, ils disposent d'un cadre juridique unifié pour l'utilisation des armes en cas de menace grave et immédiate.

BILAN DE LA LUTTE CONTRE LE TERRORISME SUR NOTRE SOL

Depuis 2012, les attentats terroristes ont causé la mort de 273 personnes en France. Nous l'avons vu la loi de 2017 a intégré dans le droit commun certaines mesures de l'état d'urgence, tout en maintenant l'opération Sentinelle mobilisant près de 10 000 soldats sur notre sol. Cela démontre que depuis 2017, **la France a intensifié ses efforts pour lutter contre le terrorisme sur son territoire**¹⁶.

Tout d'abord, on ne fait pas de guerre sans moyens. Or, **les effectifs des services de renseignement ont été augmentés de 1 900 agents, et le budget a été doublé par rapport à 2015.**

¹⁶ **Vie Publique.** « Chronologie de la législation antiterroriste (1986-2024) ». *Vie Publique*, 2024.

Au niveau sécuritaire, entre 2017 et 2024, **la France a été touchée à 12 reprises par des attentats terroristes islamistes**. En miroir, **45 projets d'attentats ont été déjoués**, dont 9 en 2024 et 12 en 2023. Mais, il est à noter que les attentats islamistes ne constituent pas les principaux attentats déjoués. En 2023, **il s'agissait seulement de 25% des attentats déjoués en lien avec le terrorisme islamiste**, les principaux attentats déjoués relevant du terrorisme régional (corse surtout et breton dans une moindre mesure) ou d'ultra-droite. Cela implique deux conséquences : soit ils sont moins nombreux, soit ils sont plus difficiles à démanteler.

Au niveau juridique et judiciaire, entre 2016 et 2018, **2 916 personnes ont été mises en cause pour des infractions liées au terrorisme, dont 937 en 2017**. Depuis 2019, **une vingtaine de déchéances de nationalité ont été prononcées pour terrorisme en France et près de 800 étrangers radicalisés** ont été expulsés du territoire français depuis 2017. **72 personnes ont fait l'objet de mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance** et 48 décisions ont été renouvelées au moins une fois.

Au niveau de la lutte contre l'entrisme et la propagation de l'islamisme sur notre sol, depuis début 2018, **836 établissements ont été fermés de manière temporaire ou définitive**. Sur 2 623 mosquées et salles de prière en France, **99 ont été soupçonnées d'accueillir des prêches séparatistes, soit près de 3,8% des mosquées en France**. Seulement, à l'issue des contrôles, 24 lieux de culte ont été fermés, soit 24% des lieux soupçonnés.

Enfin, un dernier sujet important sur la lutte contre la radicalisation concerne le **rapatriement et prise en charge des enfants de jihadistes**. Depuis 2019, **plus de 1 500 enfants sont revenus du nord-est syrien, dont 225 mineurs actuellement en France**. Parmi eux, 217 ont séjourné en zone irako-syrienne, et 66% ont moins de dix ans. La question de la radicalisation des mineurs est cruciale car

REDEFINIR UNE NOUVELLE DOCTRINE POUR LA DECENNIE

La France s'habitue au terrorisme islamiste après lui avoir déclaré la guerre. Preuve en est, la nouvelle génération préfère abandonner des acquis occidentaux en termes de libertés par crainte du terrorisme. Selon une [étude Elabe](#) publiée le 18 octobre 2023, 81% des 18-24 ans se disent inquiets face à la menace terroriste en France tout comme le reste de la population (84%). Pourtant, ce sont les plus jeunes qui sont les plus susceptibles de changer leurs habitudes de vie. **52% des 18-24 ans le déclarent contre 43% en moyenne globale, soit 9 points de plus.**

Cela traduit la situation que notre modèle, performant après 2015, s'est retrouvé dépassé par les nouvelles menaces plus diffuses. Pour s'adapter aux nouvelles menaces, il faut faire évoluer notre approche en la redessinant autour d'une vision : **le *containment* de l'islamisme à l'international et le confinement sur notre sol national.**

UN CONTAINMENT DE L'ISLAMISME A L'INTERNATIONAL

La lutte contre l'islamisme, en tant qu'idéologie violente et totalitaire comme le décrivait François Fillon, nécessite une réponse globale et surtout prioritaire à l'international. Vaincre l'islamisme, c'est défendre la survie de la France. Dans ces circonstances, notre politique étrangère doit suivre cette doctrine en se fixant quelques priorités :

1. Renforcer les coalitions internationales contre les groupes terroristes

Les organisations terroristes islamistes telles que Daech et Al-Qaïda continuent de poser une menace internationale. Bien que Daech ait perdu

son territoire au Moyen-Orient, ses branches régionales, notamment en Afrique (État islamique au Grand Sahara), restent actives. Il serait judicieux de plaider en faveur du rétablissement d'une coalition internationale renforcée, avec un financement annuel de **2 milliards d'euros**, spécifiquement destiné aux opérations militaires dans les zones instables. Cette coalition inclurait : une extension des capacités d'interventions de la Task Force Takuba, qui opère au Sahel, des exercices conjoints de lutte anti-terroriste avec des forces locales en Afrique du Nord et au Moyen-Orient ainsi qu'une contribution au Fonds mondial contre le terrorisme des Nations unies, car **la participation financière française** est actuellement évaluée à environ 150 millions d'euros par an.

Ainsi, nous devrions être attentifs à l'évolution du régime syrien et ne pas hésiter à intervenir pour déloger le nouveau pouvoir si ce dernier transformait la Syrie en plaque tournante du terrorisme islamiste.

2. Lutter contre le financement du terrorisme

Le financement reste l'un des piliers essentiels des réseaux islamistes. Les fonds proviennent souvent de dons anonymes, de trafics illégaux ou d'organisations caritatives infiltrées. La France doit faire avancer l'idée avec le reste du monde occidental d'assécher les réseaux de financement islamistes à horizon 2030.

Pour cela, il serait judicieux de mettre en place une unité internationale dédiée à la traque financière sous l'égide de l'OCDE, avec un budget initial de **1 milliard d'euros** (l'utilisation de technologies basées sur l'intelligence artificielle pour détecter en temps réel les mouvements de fonds anormaux). De même, nous devons adapter notre politique commerciale au niveau européen en adoptant des sanctions financières contre les États ou les institutions financières facilitant les transferts suspects.

3. Poursuivre la politique d'assassinats ciblés

Il faut continuer et prolonger la politique d'assassinats ciblés. Elle repose sur l'identification précise de cibles jugées prioritaires, souvent des chefs de groupes terroristes ou des logisticiens clés.

Une question se posera sur les djihadistes français encore établis au Proche Orient ou dans le Sahel. La France, bien qu'historique défenseur du droit international, a progressivement adopté cette méthode pour faire face à des situations asymétriques où les opérations classiques seraient inefficaces ou trop coûteuses. **La France mobilise ses forces spéciales, notamment le Commandement des Opérations Spéciales (COS)**, pour mener ces actions.

4. Favoriser la reconstruction des États faillis

L'idéologie islamiste prospère souvent dans des contextes de pauvreté et de faiblesse éducative. Investir dans l'éducation est une réponse à long terme mais essentielle. Elle doit constituer un horizon pour pouvoir éviter que germent dans les États faillis une idéologie totalitaire aussi néfaste.

UN CONFINEMENT DE L'ISLAMISME SUR LE TERRITOIRE NATIONAL

1. En finir avec l'angélisme autour des mineurs radicalisés

L'islamisme est la menace principale qui pèse sur l'art de vivre à la française. Si l'ennemi est désigné depuis plusieurs décennies, il a désormais un nouveau visage : les mineurs radicalisés. En effet, l'ensemble des projets d'attentats déjoués en France en 2023 ont été le fait de mineurs et une douzaine a été mis en examen pour terrorisme.

La manipulation de mineurs à des fins terroristes permet aux islamistes d'utiliser nos faiblesses morales et judiciaires pour nous mener une guerre. Seulement, même s'il s'agit de mineurs, se compromettre avec l'islam radical, c'est trahir la France et nous devons les traiter ainsi.

2. En finir avec la tolérance sur les lieux de culte musulmans et les associations problématiques

Certaines mosquées et associations servent de points de ralliement à des prêches radicaux ou à des activités contraires aux valeurs de la République. Il est nécessaire d'instaurer un programme de contrôle systématique pour les lieux de culte et associations religieuses, avec des inspections annuelles pour les structures sensibles (environ **2 500 lieux** recensés).

Cela pourrait passer en allouant **50 M€ par an** pour financer un corps d'inspecteurs spécialisés en droit associatif et en lutte contre le radicalisme.

Enfin il convient de durcir les sanctions, incluant la dissolution immédiate des associations qui encouragent la haine ou soutiennent la radicalisation, comme prévu par la loi contre les séparatismes (2021).

3. Augmenter le recours à la surveillance individualisée

La gestion des individus radicalisés, qu'ils soient en liberté ou sortants de prison, reste un défi majeur. Plusieurs options inspirées par un durcissement de la loi de 2017 pourraient s'avérer judicieuses :

- Augmenter le nombre de **mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance (MICAS)** en doublant les effectifs dédiés au suivi des radicalisés.
- Faire du suivi des radicalisés en prisons la norme et non plus l'exception.
- Créer des centres spécialisés de réhabilitation pour les individus à haut risque, avec une capacité d'accueil de **500 personnes** et un budget de **100 millions d'euros** par an.
- Pérenniser les techniques de renseignement, incluant les algorithmes prédictifs pour surveiller les comportements suspects des individus sous contrôle judiciaire.

CONCLUSION

Dix ans après les attentats de janvier 2015, la France porte encore les cicatrices de ces événements tragiques. La réponse apportée par l'État, ambitieuse et multiforme, a permis de renforcer considérablement les dispositifs de sécurité, de démanteler des réseaux terroristes et de contenir la menace sur le territoire national. Pourtant, ce combat, s'il a marqué des victoires significatives, reste loin d'être achevé car il n'est plus adapté aux nouvelles menaces.

Les premières années après les attentats ont vu des avancées spectaculaires dans la lutte contre le terrorisme : l'État islamique, jadis puissant, a été écrasé militairement, ses bastions territoriaux anéantis. Mais la disparition de cette menace organisée a donné naissance à un djihadisme décentralisé, souvent porté par des acteurs isolés, radicalisés en ligne ou au sein de structures discrètes. Ces nouveaux défis obligent à réinventer constamment les outils et les stratégies pour maintenir la pression sur des ennemis insaisissables.

La France a su adapter son arsenal législatif et sécuritaire. La loi SILT, les mesures de surveillance renforcées et les dispositifs comme les MICAS (mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance) témoignent de l'évolution rapide du droit face à la réalité de la menace. À l'international, les interventions au Sahel et les frappes ciblées ont permis de limiter l'expansion des groupes terroristes. Ces efforts ont permis de sauver des vies : des dizaines d'attentats ont été déjoués grâce à la vigilance des services de renseignement et à la coopération internationale.

Cependant, l'islamisme prospère encore trop en France, parfois soutenu naïvement par certains politiques. Face à cette situation, la France doit ouvrir une nouvelle décennie de politiques publiques pour vaincre le totalitarisme islamique comme l'appelait de ses vœux, François Fillon

Par **Matthieu Hocque**, directeur adjoint des Etudes du Millénaire

Crédit photo : [Marche hommage Charlie hebdo et aux victimes des attentats de janvier 2015](#), [sébastien amiet](#), sous licence [Attribution 2.0 Generic](#).



Le Millénaire est un groupe de réflexion spécialisé sur les questions de politiques publiques. Il est composé d'une centaine de contributeurs de divers horizons — cadres du privé, du public, chercheurs, chefs d'entreprises — et chacun expert dans son domaine.

Président : William THAY

Secrétaire générale : Marion PARISSET

Vice-présidents: Gilles BÖSINGER et Olivier BODO

Directeur des études : Clement PERRIN

Directeurs adjoints des études: Pierre CLAIRE et Matthieu HOCQUE

Communication : communication@lemillenaire.org

Presse : presse@lemillenaire.org

Et pour suivre toutes les actualités du Millénaire :

<http://lemillenaire.org>



***Mentions légales :** L'ensemble de ce rapport relève de la législation française et internationale sur le droit d'auteur et de la propriété intellectuelle. Tous les droits de la reproduction sont réservés à l'association « Le Millénaire », la reproduction de tout ou partie de ce rapport sur quelque support que ce soit est formellement interdite sauf autorisation expresse du Président de l'association.*